

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

La jurisprudence de la Cour de Cassation en matière de responsabilité civile des autorités administratives

De Roy, David

Published in:

Revue de jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles

Publication date:

2005

Document Version

le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):

De Roy, D 2005, 'La jurisprudence de la Cour de Cassation en matière de responsabilité civile des autorités administratives: revirement ou affinement ?', obs. Cour de Cass., 3e ch., 25 octobre 2004', *Revue de jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles*, Numéro 15, p. 638-650.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Que, dans cette mesure, le moyen est fondé;

Par ces motifs, ...

Casse l'arrêt attaqué, sauf en tant qu'il reçoit l'appel; ...

Siég.: MM. Ph. Echement (prés.), Chr. Storck, D. Plas (rapp.), Mme S. Velu et M. Ph. Gosseries. Greffier: Mme J. Pigeolet.

M.P.: M. J.-Fr. Leclercq.

Plaid.: M^{re} H. Geinger et L. Simont.

J.L.M.B. 04/591

Cour de cassation (3^e chambre)

25 octobre 2004

Responsabilité - Pouvoirs publics – Sécurité sociale – Refus d'assujettissement – Réformation par les juridictions du travail – Faute – Notion – Erreur de conduite – Autorité administrative normalement soigneuse et prudente.

Observations.

Lorsqu'il dénie l'existence d'un contrat de travail et, partant, s'abstient de reconnaître aux parties à la relation de travail la qualité d'assujettis au régime de la sécurité sociale des travailleurs salariés, l'Office national de sécurité sociale ne méconnaît pas de dispositions lui imposant de s'abstenir ou d'agir d'une manière déterminée. Pareille décision ne pourrait être considérée comme fautive que si elle consistait en un comportement qui s'analyse en une erreur de conduite devant être appréciée suivant le critère de l'autorité administrative normalement soigneuse et prudente placée dans les mêmes conditions¹.

(O.N.S.S. / .H. et D.P.)

La décision attaquée

Le pourvoi en cassation est dirigé contre l'arrêt rendu le 9 mai 2003 par la cour du travail de Mons.

Décisions et motifs critiqués

L'arrêt attaqué décide que le demandeur a commis une faute par application de l'article 1382 du code civil en considérant, en violation de la loi, qu'il n'y avait pas de contrat de travail entre le défendeur et la défenderesse et en retirant à celle-ci le bénéfice de son assujettissement à la sécurité sociale des travailleurs.

Les motifs de la décision attaquée sont les suivants :

«La cour (du travail) considère qu'en prenant cette décision de retrait d'assujettissement et en disant qu'il serait procédé à l'annulation des rémunérations et des prestations déclarées en faveur de dame L. depuis le deuxième trimestre 1980 (1^{er} avril 1980), ce qui démontre que cet acte administratif a pour objet de

produire des effets juridiques, (le demandeur) a pris une décision en violation de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944; qu'il a, par cet acte, méconnu une norme de droit national imposant à des sujets de droit d'agir de manière déterminée et a commis une faute extracontractuelle au sens de l'article 1382 du code civil; que la transgression matérielle de la loi par (le demandeur) a été commise en effet librement et consciemment; qu'il n'y a en l'espèce aucune cause d'exonération; qu'à la suite de l'arrêt de la cour du travail de Mons du 18 février 1994, les effets de l'annulation de la décision (du demandeur) s'en sont suivis puisque l'O.N.Em. a régularisé le droit et le versement des allocations de chômage et l'O.N.P. les droits à la pension.

«Le bénéfice du privilège du préalable que (le demandeur) invoque en sa faveur, pour l'acte administratif du 16 juillet 1985 de retrait d'assujettissement, est sans conséquence sur les considérants de la cour (du travail) émis ci-avant quant à la faute en ce que l'acte administratif de retrait par (le demandeur) est illégal par l'acte pris en violation de la loi du 27 juin 1969 (existence du contrat de travail);

«que le privilège du préalable n'a trait qu'à l'effet exécutoire de l'acte administratif; que le privilège ne vient dès lors pas contrarier légalement le caractère illégal de l'acte querellé et le considérant que (le demandeur), en prenant celui-ci, a commis une faute».

Griefs

(Le demandeur) est un établissement public qui est chargé de la perception et du recouvrement des cotisations de sécurité sociale des employeurs et des travailleurs (articles 5 et 9 de la loi organique du 27 juin 1969).

Ses fonctionnaires et agents désignés par le Roi surveillent l'exécution de la loi et de ses arrêtés d'exécution (article 31).

La loi concernant la sécurité sociale des travailleurs est applicable aux travailleurs et aux employeurs liés par un contrat de travail (article premier, paragraphe premier; voy. aussi les articles premier et 2 de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs).

L'employeur qui occupe un travailleur dans les liens d'un contrat de travail est tenu, conformément à l'article 21 de la loi du 27 juin 1969, de faire parvenir (au demandeur) dans le délai fixé par le Roi une déclaration justificative des montants dus.

En l'absence de déclaration ou en présence de déclaration inexacte, (le demandeur) établit d'office le montant des cotisations dues, soit sur la base de tous éléments déjà en sa possession, soit après avoir recueilli auprès de l'employeur, qui est tenu de les lui fournir, tous les renseignements qu'il juge utiles à cette fin (article 22 : privilège du préalable).

Lorsque l'employeur néglige de payer les cotisations dues, (le demandeur) peut récupérer les montants qui lui sont dus par voie de contrainte, indépendamment de son droit d'en exiger le paiement devant les tribunaux (article 43bis de l'arrêté royal du 28 novembre 1969).

Il résulte de ces dispositions que, comme l'admet d'ailleurs l'arrêt attaqué, (le demandeur) a «le pouvoir de décider d'office de l'existence ou de l'inexistence d'un contrat de travail» et peut, par conséquent, retirer le bénéfice de la loi à ceux qui n'en remplissent pas les conditions (le privilège du préalable).

¹ Voy. les conclusions contraires du ministère public et les références citées, reproduites sur le site de Cour de cassation (<http://www.juridat.be/iuris/jucf.htm>).

Dans l'exercice de cette mission, (le demandeur) peut certes commettre une faute ou une négligence au sens des articles 1382 et 1383 du code civil.

Toutefois, n'est certainement pas une faute ou une négligence le simple fait d'estimer qu'un travailleur n'est pas occupé dans les liens d'un contrat de travail et de lui retirer le bénéfice de la loi concernant la sécurité des travailleurs, alors qu'il s'avère, après contestation et décision du juge, qu'il doit être considéré comme un travailleur salarié.

Dans l'exercice du privilège du préalable défini ci-dessus, (le demandeur) ne peut commettre une faute extracontractuelle que si son acte ou son abstention, soit méconnaît une norme de droit international ayant des effets directs dans l'ordre juridique national ou une norme de droit interne lui imposant de s'abstenir ou d'agir de manière déterminée, soit s'analyse en une erreur de conduite que n'aurait pas commise un établissement public normalement soigneux et prudent, placé dans les mêmes conditions.

En vain et à tort, l'arrêt considère qu'en décidant qu'il n'y avait pas de contrat de travail et en retirant l'assujettissement de la défenderesse à la sécurité sociale des travailleurs, le demandeur aurait méconnu une norme de droit interne, à savoir plus spécialement l'article premier, paragraphe premier, de la loi du 27 juin 1969 qui dispose que la loi est applicable aux travailleurs et aux employeurs liés par un contrat de travail.

Contrairement à ce que semble dire l'arrêt, cette disposition pas plus que les articles 2 et 3 de la loi du 3 juillet 1978 n'imposaient au demandeur d'agir de manière déterminée ou, au contraire, de s'abstenir d'agir. Concrètement, aucune de ces dispositions ne lui imposait de considérer la défenderesse comme engagée dans les liens d'un contrat de travail et de s'abstenir de contester son assujettissement à la sécurité sociale des travailleurs.

Comme dit plus haut, le demandeur a le droit de décider sur la base de tous les éléments en sa possession ou recueillis auprès de l'employeur qu'un travailleur est ou n'est pas lié à son employeur par un contrat de travail. Une telle décision, serait-elle même en l'espèce erronée, ne saurait être considérée comme illégale ou prise en violation d'une norme de droit interne imposant d'agir d'une manière déterminée dès lors qu'aucune loi n'a prévu que la défenderesse était un travailleur salarié dans ses rapports professionnels avec le défendeur.

La décision du demandeur de ne pas reconnaître à la défenderesse la qualité de travailleur assujéti à la sécurité sociale des travailleurs salariés ne pourrait par conséquent être constitutive d'une faute extracontractuelle que si le juge constatait que le demandeur a, dans son appréciation de la situation de la défenderesse, commis une négligence que n'aurait pas commise un établissement public normalement prudent et diligent.

En l'occurrence, l'arrêt n'a pas relevé l'existence d'une négligence du demandeur.

Il s'ensuit que la décision selon laquelle le demandeur aurait commis une faute, par application de l'article 1382 du code civil, en retirant à la défenderesse l'assujettissement à la sécurité sociale des travailleurs n'est pas légalement justifiée (violation de l'ensemble des dispositions légales citées en tête du moyen et plus particulièrement des articles 1382 et 1383 du code civil et de l'article 22 de la loi du 27 juin 1969 qui confère au demandeur le privilège du préalable).

Les antécédents de la procédure

Statuant en la même cause, la cour du travail de Liège, section de Namur, a, le 1^{er} février 1989, rendu un arrêt qui a été cassé par l'arrêt de la Cour du 5 novembre 1990, la cause étant renvoyée devant la cour du travail de Mons.

Celle-ci a rendu, le 18 février 1994, un premier arrêt partiellement définitif.

Le pourvoi formé contre cet arrêt par l'actuel demandeur a été rejeté par l'arrêt de la Cour du 8 janvier 1996.

L'arrêt attaqué statue à la suite de la réouverture des débats ordonnée par l'arrêt du 18 février 1994.

La décision de la Cour

Attendu qu'il ressort des constatations de l'arrêt attaqué :

- d'une part, que, par une décision notifiée le 16 juillet 1985 au défendeur, le demandeur a annulé l'assujettissement de la défenderesse au régime de sécurité sociale porté par la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, assujettissement fondé sur son occupation au service du défendeur,

- et, d'autre part, que, par un arrêt du 18 février 1994, la cour du travail de Mons, admettant l'existence d'un contrat de travail entre les défendeurs, a dit fondée l'action de ceux-ci tendant au maintien ou au rétablissement de cet assujettissement;

Que l'arrêt attaqué décide que le demandeur a commis une faute de nature à engager sa responsabilité envers la défenderesse, sur la base de l'article 1382 du code civil, en prenant ladite décision de retrait d'assujettissement en violation de la loi précitée du 27 juin 1969;

Attendu que la faute de l'autorité administrative, pouvant sur la base des articles 1382 et 1383 du code civil engager sa responsabilité, consiste en un comportement qui, ou bien s'analyse en une erreur de conduite devant être appréciée suivant le critère de l'autorité normalement soigneuse et prudente, placée dans les mêmes conditions, ou bien, sous réserve d'une erreur invincible ou d'une autre cause de justification, viole une norme de droit national ou d'un traité international ayant des effets dans l'ordre juridique interne, imposant à cette autorité de s'abstenir ou d'agir de manière déterminée;

Attendu qu'en vertu de l'article premier de la loi du 27 juin 1969, cette loi est applicable aux travailleurs et aux employeurs liés par un contrat de louage de travail;

Qu'il ressort de ses articles 5 et 9 que le demandeur est un établissement public chargé de percevoir les cotisations de sécurité sociale et qu'en vertu de l'article 31, les fonctionnaires désignés par le Roi surveillent le respect des dispositions de ladite loi et de ses arrêtés d'exécution;

Attendu qu'en l'espèce, le demandeur a procédé, dans le cadre de cette mission, à une enquête qui l'a conduit à prendre à l'égard des défendeurs une décision de retrait d'assujettissement, estimant que ceux-ci n'étaient pas liés par un contrat de travail durant la période litigieuse;

Qu'ensuite du recours des défendeurs, la cour du travail a, après avoir examiné les circonstances de fait invoquées par les parties, apprécié différemment la nature des relations contractuelles des défendeurs et estimé démontrée l'existence d'un contrat de travail;

Attendu que la seule circonstance que la cour du travail ne s'est pas ralliée sur ce point à l'analyse du demandeur n'implique pas que celui-ci a commis une faute;

Qu'en effet, aucune norme de droit n'impose au demandeur, dans la qualification d'une relation de travail, de s'abstenir ou d'agir de manière déterminée;

Attendu que la décision du demandeur ne pourrait être considérée comme fautive que si elle consistait en un comportement qui s'analyse en une erreur de conduite devant être appréciée suivant le critère de l'autorité administrative normalement soigneuse et prudente placée dans les mêmes conditions, comportement que l'arrêt attaqué ne constate pas;

Attendu qu'en considérant que le demandeur «a pris une décision en violation de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944, qu'il a par cet acte méconnu une norme de droit national imposant à des sujets de droit d'agir de manière déterminée et a commis une faute extracontractuelle au sens de l'article 1382 du code civil», l'arrêt attaqué ne justifie pas légalement sa décision;

Que le moyen est fondé;

Par ces motifs, ...

Casse l'arrêt attaqué; ...

Siég. : MM. Ph. Echempt (prés.), Fr. Close, D. Batselé, D. Plas et Mme S. Velu (rapp.). Greffier : M. E. Sluys.

M.P. : M. J.-Fr. Leclercq.

Plaid. : M^e A. De Bruyn.

J.L.M.B. 04/1175

Observations

La jurisprudence de la Cour de cassation en matière de responsabilité civile des autorités administratives : revirement ou affinement ?

1. Au-delà de l'intérêt qu'elle présente pour l'application des articles 1382 et suivants du code civil, la question de la responsabilité quasi délictuelle des personnes publiques revêt une importance particulière, dès lors qu'elle constitue une des pierres angulaires du système belge de protection juridictionnelle du citoyen à l'égard de l'administration². C'est dire si tout arrêt rendu par la Cour de cassation en cette matière largement conditionnée par l'influence prétorienne retient l'attention.

Sans revenir longuement sur l'évolution jurisprudentielle relative à la responsabilité quasi délictuelle des pouvoirs publics³, on notera, à titre de repères, deux arrêts de la Cour de cassation qui ont assurément fait date en la

2. Voy. les conclusions de monsieur le premier avocat général J.-Fr. LECLERCQ (alors avocat général) précédant Cass., 10 juin 1996 (*J.T.*, 1997, p.197 et suivantes, spéc. n° 6 et 10).

3. Voy. notamment P. LEWALLE, "La responsabilité des pouvoirs publics en droit belge. Antécédents et perspectives", in *L'administration face à ses juges*, Liège, 1987, p. 3-63; R.-O. DALCO, "La place de l'arrêt de la Cour de cassation du 7 mars 1963 dans la jurisprudence relative à la responsabilité de la puissance publique", in *Misc. W.J. Ganshof van der Meersch*, Bruxelles, 1972, tome III, p.25-41; K. STANGHERLIN, "A la rescousse de l'article 1382 du code civil. A propos d'une question préjudicielle à la Cour d'arbitrage", *R.G.D.C.*, 2003, p.612-619.

matière : le célèbre arrêt *La Flandria* du 5 novembre 1920⁴ reconnaissant, en substance, que le pouvoir judiciaire peut, et doit, connaître, sur la base des articles 1382 et suivants du code civil, de demandes tendant à la réparation du préjudice subi par une personne au droit civil de laquelle une atteinte a été prétendument portée, et ce, même si le dommage a été causé par une personne morale de droit public; cet enseignement vaut également si la lésion de cette personne dont réparation est demandée a été causée par un acte illicite de l'administration. Par ailleurs, un arrêt du 13 mai 1982, prononcé sur les conclusions de monsieur le procureur général VELU, alors avocat général, consacre un certain rapprochement entre l'illégalité d'une décision administrative et la faute que cette illégalité permet de retenir dans le chef de l'auteur de cette décision⁵.

C'est précisément par le prisme de cette proximité entre les notions d'illégalité et de faute qu'il s'indique d'analyser un arrêt prononcé par la Cour de cassation le 25 octobre 2004; il ne s'agira pas de prétendre établir la conformité de la décision annotée à une «règle de l'unité», mais – tout au plus – d'identifier les questions qu'appelle une première analyse de cet arrêt.

Les faits de la cause et les antécédents de la procédure

2. Pour faire (très) bref, les faits peuvent être décrits comme suit : ayant, dans un premier temps, admis l'assujettissement d'une travailleuse et de son employeur à la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, l'O.N.S.S. retire ensuite sa décision initiale d'assujettissement, au motif que la relation de travail ne peut être qualifiée de «contrat de travail». Contestant cette décision, la travailleuse et son employeur portent le litige devant les juridictions du travail, auxquelles ils demandent non seulement de rétablir leur assujettissement à la sécurité sociale des travailleurs salariés, mais également de condamner l'O.N.S.S. au paiement de dommages et intérêts, afin de réparer le préjudice subi du fait de la décision de retrait d'assujettissement prise par cet organisme.

A la suite d'avatars sur le détail desquels nous ne nous attarderons pas⁶, la travailleuse et son employeur voient leur demande déclarée fondée, à tout le moins en l'un de ses objets : la cour du travail de Mons décide qu'il y avait bien un contrat de travail entre la travailleuse et son employeur et conclut à leur assujettissement à la sécurité sociale des travailleurs salariés. Par un arrêt subséquent, la même juridiction statue, à tout le moins partiellement, sur l'action en réparation du dommage que les parties prétendent avoir subi et qui aurait été provoqué par un comportement fautif de l'O.N.S.S. (à savoir le retrait d'assujettissement ultérieurement «réformé»); c'est précisément sur l'existence d'une faute de l'O.N.S.S. que l'arrêt du 9 mai 2003 va statuer dans une décision définitive, faisant l'objet d'un pourvoi qui donnera lieu à l'arrêt annoté.

3. Le raisonnement autorisant la cour du travail à retenir le caractère fautif du retrait d'assujettissement peut être succinctement décrit comme suit : le retrait d'assujettissement fait suite à une appréciation de la relation de travail portée par l'O.N.S.S., et aux termes de laquelle cet organisme refuse de qualifier cette

4. Cette revue, 2000, p. 23.

5. C'est à dessein que, pour les besoins de la présente note, nous préférons, à propos de cet arrêt du 13 mai 1982, substituer l'idée d'un «rapprochement» à l'affirmation d'une unité entre illégalité et faute.

6. Dans le cadre de cette affaire, la Cour de cassation a rendu deux arrêts précédents, les 5 novembre 1990 et 8 janvier 1996.

relation de «contrat de travail»; dès lors qu'à la faveur d'un recours juridictionnel, cette qualification est remise en cause (les juridictions du travail admettant l'existence d'un contrat de travail), la décision portant retrait d'assujettissement est réformée, non sans être considérée comme illégale, et ce, pour avoir été prise en violation de la loi du 27 juin 1969. Par cet acte illégal, l'O.N.S.S. a, sans qu'aucune cause d'exonération ait pu être établie, «méconnu une norme de droit national imposant à des sujets de droit d'agir de manière déterminée et a commis une faute extracontractuelle au sens de l'article 1382 du code civil».

4. Formant un pourvoi contre cet arrêt, l'O.N.S.S. critique la décision suivant laquelle il aurait commis une faute (au sens de l'article 1382 du code civil), en considérant qu'il n'y avait pas de contrat de travail et en retirant l'assujettissement des personnes concernées à la sécurité sociale des travailleurs salariés. A l'estime de la cour du travail, dès lors que cette qualification et ce retrait d'assujettissement apparaissent contraires à la loi du 27 juin 1969, il y a lieu de considérer que l'O.N.S.S. a, «par cet acte, méconnu une norme de droit national imposant à des sujets de droit d'agir de manière déterminée». L'unique moyen de cassation fait notamment valoir que, contrairement à ce que soutient l'arrêt, aucune disposition⁷ n'imposait à l'O.N.S.S. de qualifier dans un sens déterminé la relation de travail et que, par conséquent, en refusant d'établir, dans le cas d'espèce, l'existence d'un contrat de travail, l'O.N.S.S. n'avait pu méconnaître une norme lui imposant de s'abstenir ou d'agir de manière déterminée.

5. Dans son arrêt du 25 octobre 2004, la Cour de cassation va accueillir la thèse de l'O.N.S.S.; à l'estime de la Cour, l'arrêt attaqué ne justifie pas légalement sa décision, en considérant que l'O.N.S.S. a pris une décision en violation de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944, qu'il a par cet acte méconnu une norme de droit national imposant à des sujets de droit d'agir de manière déterminée et a commis une faute extracontractuelle au sens de l'article 1382 du code civil. La Cour de cassation fait reposer son arrêt sur une motivation à trois composantes, qu'il s'indique d'analyser succinctement.

L'arrêt du 25 octobre 2004

6. La solution dégagée par la Cour de cassation dans l'arrêt annoté repose sur une motivation qui se décline en trois enseignements dont il fait percevoir l'articulation.

Une référence à la jurisprudence «traditionnelle»

7. Au terme d'évolutions maintes fois décrites, la jurisprudence de la Cour de cassation est fixée en ce sens que toute personne publique, à l'instar du citoyen, est soumise à l'obligation imposée par l'article 1382 du code civil de réparer un dommage causé par sa faute; la faute peut être établie soit lorsque cette personne publique commet une erreur de conduite qui, appréciée suivant le critère de l'autorité normalement soigneuse et prudente, méconnaît l'obligation générale de prudence, soit lorsqu'elle méconnaît une disposition constitutionnelle, légale ou réglementaire lui imposant de s'abstenir ou d'agir de manière déterminée. Cette seconde hypothèse de comportement fautif n'est toutefois retenue que sous réserve de l'existence d'une erreur invincible ou d'une autre cause d'exonération de responsabilité.

Ni l'article premier, paragraphe premier, de la loi du 27 juin 1969, ni les articles 2 et 3 de la loi du 11 juillet 1978 relative aux contrats de travail.

8. L'arrêt du 25 octobre 2004 reste fidèle à cet enseignement, la Cour rappelant que «la faute de l'autorité administrative, pouvant sur la base des articles 1382 et 1383 du code civil engager sa responsabilité, consiste en un comportement qui, ou bien s'analyse en une erreur de conduite devant être appréciée suivant le critère de l'autorité normalement soigneuse et prudente, placée dans les mêmes conditions, ou bien, sous réserve d'une erreur invincible ou d'une autre cause de justification, viole une norme de droit national ou d'un traité international ayant des effets dans l'ordre juridique interne, imposant à cette autorité de s'abstenir ou d'agir de manière déterminée». La juridiction suprême suggère probablement de la sorte que la solution retenue en l'espèce s'inscrit dans la ligne de sa jurisprudence antérieure.

L'incidence d'une divergence d'interprétation d'une règle ou de qualification de faits

9. La divergence d'interprétation de dispositions normatives, ou de qualification de faits, entre une autorité délibérante et celle qui exerce un contrôle juridictionnel, doit-elle *ipso facto* se traduire par la reconnaissance, dans le chef de la première, d'un comportement fautif lorsque cette divergence aboutit à un constat d'illégalité ? L'arrêt annoté répond à cette question par la négative, en décidant que la seule circonstance que la cour du travail ne s'est pas ralliée sur ce point à l'analyse⁸ de l'O.N.S.S. n'implique pas que cet organisme a commis une faute.

10. Cette approche rappelle de toute évidence un arrêt du 26 juin 1998, dans lequel la Cour s'était prononcée sur le caractère fautif d'une erreur d'interprétation d'une norme, commise par un directeur des contributions dans l'exercice d'une fonction juridictionnelle⁹. La Cour y décidait alors que l'interprétation erronée d'une norme que ce directeur des contributions doit appliquer aux faits portés à sa connaissance – norme ne lui enjoignant toutefois pas de s'abstenir ou d'agir de manière déterminée – n'est fautive que si elle consiste en un comportement qui s'analyse en une erreur de conduite devant être appréciée suivant le critère de l'organe de l'Etat normalement soigneux et prudent, placé dans les mêmes conditions.

11. Décrite par d'aucuns comme dépouillant de sa substance la jurisprudence de la Cour relative à la responsabilité des pouvoirs publics¹⁰, cette décision consacrait une solution dont – en l'espèce qui a donné lieu à l'arrêt actuellement annoté – monsieur le premier avocat général J.-Fr. LECLERCQ recommandait d'éviter la transposition à l'hypothèse de l'erreur d'analyse commise par une autorité administrative en dehors de l'exercice d'une fonction juridictionnelle : la décision prise en 1998 ne se justifiait, à son estime, qu'«en considération des exigences très spécifiques de l'exercice de la fonction juridictionnelle»¹¹.

8. C'est nous qui soulignons. On observera que, sous le vocable «analyse», la Cour englobe deux hypothèses de divergence, ayant trait soit à l'interprétation d'une norme, soit – comme en l'espèce – à la qualification de faits au regard d'une notion légale.

9. R.G.A.R., 1999, n° 13.095, avec les conclusions de l'avocat général J. SPREUTS et les obs. de R.-O. DALCQ; R.C.J.B., 2001, avec la note de B. DUBUISSON, "Faute, illégalité et erreur d'interprétation en droit de la responsabilité civile", p.21-72.

10. Du moins en ce qui concerne la pierre angulaire que représente la règle d'unité de l'illégalité et de la faute. Voy. notamment les obs. critiques de R.-O. DALCQ (*op. cit.*, R.G.A.R.).

11. Conclusions de monsieur premier avocat général J.-Fr. LECLERCQ précédant Cass., 25 octobre 2004 (publiées à leur date dans *Pas.*, 2004); également disponibles à l'adresse <http://www.juridat.be/juris/jucf.htm>.

12. Avec l'arrêt du 25 octobre 2004, la Cour de cassation ouvrirait ainsi une «seconde brèche»¹², dans sa jurisprudence relative à la responsabilité quasi délictuelle des autorités administratives. A première vue, cette brèche pourrait d'ailleurs se révéler plus large encore, au point de déstabiliser l'édifice, tant l'attendu est libellé en termes généraux. Il est cependant évident que ce motif doit être lu conjointement avec l'affirmation qui le suit immédiatement et en restreint la portée. La Cour lie, en effet, les conséquences d'une divergence d'interprétation (ou, en l'espèce, de qualification des faits) à l'objet et la portée des dispositions au regard desquelles l'O.N.S.S. a commis une illégalité.

La norme imposant à l'autorité de s'abstenir ou d'agir dans un sens déterminé

13. Décrivant brièvement les principales caractéristiques de l'appareillage juridique dans lequel s'inscrit la mission de l'O.N.S.S., la Cour en retient qu'aucune norme n'impose à cet organisme, «dans la qualification d'une relation de travail, de s'abstenir ou d'agir d'une manière déterminée».

14. Cet enseignement tranche avec la solution proposée dans les conclusions prises en cette affaire par monsieur le premier avocat général J.-Fr. LECLERCQ, pour qui les articles premier à 4 de la loi du 27 juin 1969 relèvent bien de la catégorie des règles imposant à l'O.N.S.S. de «s'abstenir ou d'agir de manière déterminée».

A l'analyse, cependant, les approches respectives de la Cour et du ministère public ne paraissent pas contradictoires, à tout le moins dans les lectures qu'elles suggèrent des dispositions régissant l'intervention de l'O.N.S.S.¹³.

15. Comme le relève monsieur le premier avocat général LECLERCQ – sans être contredit par la Cour sur ce point – la loi impose effectivement à l'O.N.S.S. d'assujettir les travailleurs liés par un contrat de travail et de ne pas assujettir ceux qui ne sont pas dans les liens d'un tel contrat¹⁴. L'obligation incombant à l'O.N.S.S. n'apparaît donc qu'alternative : elle ne sera fixée en un sens déterminé que lorsque la relation de travail portée à la connaissance de l'O.N.S.S. aura, ou non, été qualifiée de «contrat de travail». Or, comme le décide en substance la Cour, le sens de cette qualification préalable n'est précisément déterminé par aucune norme de droit qui imposerait à l'O.N.S.S., dans la qualification de la relation de travail, de s'abstenir ou d'agir de manière déterminée. C'est ici qu'il s'indique de relever que même la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail ne peut être considérée comme imposant à l'O.N.S.S. le sens de la qualification d'une relation de travail. L'abondante jurisprudence en cette matière témoigne non seulement de la difficulté de mise en œuvre des critères légaux de détermination de l'existence d'un contrat de travail¹⁵, mais également, et surtout, de l'importante marge d'appréciation ménagée en ce domaine, particulièrement à l'O.N.S.S..

16. L'enseignement qui se dégage ainsi de l'arrêt du 25 octobre 2004 peut, en ce qui concerne la nature des pouvoirs attribués (et des obligations incombant) à l'O.N.S.S., être exposé en deux points.

12. Pour s'autoriser de la métaphore utilisée dans ses conclusions par monsieur le premier avocat général J.-Fr. LECLERCQ (*loc. cit.*).

13. Même si les conclusions respectives auxquelles ces approches autorisent leurs promoteurs à aboutir divergent finalement.

14. Voy. la note 2 des conclusions du ministère public (*loc. cit.*).

15. Particulièrement le critère tiré du rapport d'autorité entre un employeur et un travailleur (articles 2 et 3 de la loi du 3 juillet 1978).

Primo. La qualification de la relation de travail est laissée à l'appréciation de l'O.N.S.S., sans préjudice d'un contrôle juridictionnel à la faveur duquel les juridictions du travail pourront, le cas échéant, substituer aux décisions de l'O.N.S.S. une qualification différente et, partant, une nouvelle décision sur l'assujettissement à la sécurité sociale des travailleurs salariés.

Secundo. Une fois la qualification retenue par l'O.N.S.S. à la faveur de son pouvoir d'appréciation, cet organisme doit alors respecter – sous peine de voir sa responsabilité civile engagée dans les conditions tracées par la jurisprudence, particulièrement en ce qui concerne l'obligation de respecter les normes spécifiques imposant un comportement déterminé – l'obligation d'assujettir ou de s'abstenir d'assujettir qui découle nécessairement de la qualification retenue et de l'application de la loi du 27 juin 1969¹⁶.

*

17. L'observateur retiendra des développements qui précèdent qu'aux termes de la solution adoptée par l'arrêt du 25 octobre 2004, lorsque sont en jeu des normes n'imposant pas à l'autorité administrative un comportement déterminé, une divergence d'analyse résultant d'un contrôle juridictionnel ne sera considérée comme fautive que si elle révèle un manquement à l'obligation générale de prudence. Le débat que pourrait éventuellement susciter cet enseignement soulèvera essentiellement deux questions : celle du sort réservé à une règle d'unité de l'illégalité et de la faute, d'une part; celle de la pertinence de transposer à la fonction exécutive exercée par une autorité administrative une solution qui pouvait ne paraître réservée qu'à la seule hypothèse de cette autorité exerçant une fonction juridictionnelle.

es questions

Un abandon de la théorie de l'unité de la faute et de l'illégalité ?

18. L'arrêt du 13 mai 1982 a été analysé par d'aucuns¹⁷ comme traduisant la consécration par la Cour de cassation de la règle d'unité de l'illégalité et de la faute (ou d'équivalence entre ces deux notions) : selon cette règle, une fois constatée par une juridiction (administrative ou judiciaire), l'illégalité est synonyme¹⁸ de faute au sens de l'article 1382 du code civil.

19. Assez naturellement, l'observateur sera amené à se demander si l'arrêt du 25 octobre 2004 ne remet pas en cause cette règle d'unité, puisque la Cour de cassation y décide que les juridictions du travail ne pouvaient retenir la faute de l'O.N.S.S. sur la seule base de l'illégalité de la décision de retrait d'assujettissement.

16. En ce que cette loi détermine les deux composantes de l'alternative.

17. Voy. notamment R.-O. DALCQ, "Unité ou dualité des notions de faute et d'illégalité", obs. sous Cass., 19 décembre 1980 et 13 mai 1982, *R.C.J.B.*, 1984, p.30; B. DUBUISSON, *op. cit.*, p.46 (et références citées à la note 42); M.-A. FLAMME, *Droit administratif*, tome II, Bruxelles, 1989, p.1254; Fr. TULKENS et J. SOHIER, "Les cours et tribunaux - Chronique de jurisprudence (1996-1997)", *R.G.D.C.*, 1997, p.403, n°41.

18. C'est précisément l'allure d'«équation» sous laquelle est énoncée cette règle qui séduit certains, tout en irritant d'autres. M. LEROY relève à ce propos que «la notion d'unité évoque intempestivement une assimilation totale de la faute et de l'excès de pouvoir, avec cette conséquence que l'une se déduirait de l'autre et vice-versa, en une relation commutative» (*Contentieux administratif*, 2^e édition, Bruxelles, 2000, p.652).

20. Si la jurisprudence «traditionnelle» de la Cour devait effectivement s'interpréter en ce sens que toute illégalité est nécessairement synonyme de faute, l'arrêt du 25 octobre 2004 apparaîtrait évidemment comme une remise en cause de cette thèse. Au contraire, si le caractère fautif ne peut se déduire que de la violation des seules normes imposant un comportement particulier¹⁹ aux autorités auxquelles elles s'appliquent, la décision annotée fait de la solution jurisprudentielle dégagée dans l'arrêt du 13 mai 1982 une application fidèle et significative des limites dont doit être assorti le rayonnement de cette jurisprudence.

21. En décidant qu'aucune norme n'imposait à l'O.N.S.S. de s'abstenir ou d'agir de manière déterminée dans la qualification d'une relation de travail, la Cour de cassation nous semble – mais le débat est sans doute ouvert – retenir la seconde interprétation : faisant écho à certaines voix doctrinales²⁰, l'arrêt annoté préciserait ainsi les limites d'une solution à laquelle d'aucuns ont cru pouvoir reconnaître des effets ... illimités, en annonçant la consécration jurisprudentielle de la règle d'unité.

22. Enfin, et pour offrir aux protagonistes tous les éléments utiles d'un débat, on relèvera que, aussi simple²¹ et confortable²² soit-elle, la règle de l'équivalence entre les notions d'illégalité et de faute, n'a pas unanimement séduit la doctrine : des voix se sont élevées, suggérant l'inefficacité de la règle d'unité, telle que présentée dans les termes d'une équation, à traiter idéalement toutes les situations d'illégalité : le professeur M. LEROY épingle notamment l'hypothèse – fort proche de l'affaire qui a donné lieu à l'arrêt annoté – d'une illégalité déduite de la divergence d'interprétation entre l'autorité administrative et la juridiction exerçant un contrôle de légalité. L'analyse qu'il livre à ce propos et l'interrogation sur laquelle il conclut méritent d'être rappelés : «quand une question de droit est controversée, que l'autorité penche pour une des thèses, et que c'est l'autre que les juridictions adoptent [...] la qualification même d'erreur est contestable : la solution adoptée par l'administration était peut-être douteuse, mais l'autre aussi. Quand une question est controversée, l'«erreur», c'est la thèse que la jurisprudence ne consacrera pas. Avant que les tribunaux n'aient parlé, plusieurs thèses peuvent être raisonnablement défendables. Pencher pour celle qui sera écartée, ce n'est pas se tromper en droit, c'est se tromper dans la prédiction de l'avenir. Une telle erreur est-elle une faute ?»²³.

Un alignement du régime de l'autorité administrative sur celui de l'autorité juridictionnelle ?

23. La proximité entre les arrêts des 25 octobre 2004 et 26 juin 1998 incite à observer que la Cour de cassation a étendu à la personne publique exerçant une fonction administrative le régime de responsabilité défini pour celle qui exerce une fonction juridictionnelle. D'aucuns se demanderont sans doute si cette

assimilation (très partielle, du reste²⁴) se justifie dès lors qu'elle conduit, en quelque sorte, à généraliser une solution qui – semble-t-il – se justifiait par les exigences propres à l'exercice de la fonction juridictionnelle²⁵.

24. Sans doute, l'exercice d'une fonction juridictionnelle comporte-t-il une importante part d'interprétation du droit et de qualification des faits soumis au juge, ce qui justifie qu'il ne soit pas compromis par le risque de voir engagée trop facilement la responsabilité du fait de la fonction juridictionnelle : comme le relevait à juste titre monsieur l'avocat général J. SPREUTELS, dans ses conclusions prises en l'affaire qui donna lieu à l'arrêt du 26 juin 1998, toute conception trop favorable à la mise en cause de la responsabilité de l'Etat pour les actes juridictionnels pourrait avoir pour effet de contraindre le juge «à l'attentisme, à l'immobilisme, à une coupable indulgence, voire au conformisme, même si sa responsabilité personnelle ne pourrait être engagée»²⁶.

25. Cela étant, on ne peut perdre de vue que l'exercice de ses fonctions autres que juridictionnelles par une autorité administrative et l'accomplissement des missions dont elle a la charge la contraignent à interpréter des règles de droit et à qualifier les faits qui peuvent l'inciter à prendre certains actes. Ici encore, convient-il de mesurer à l'aune de ces défis le risque de voir l'autorité partagée entre l'immobilisme (ou la frilosité) qu'induirait la perspective d'un comportement rapidement considéré par les juridictions comme fautif et la nécessaire créativité qu'impose en certaines circonstances l'accomplissement de ses missions par l'autorité administrative. En ce sens, dénier à l'autorité administrative le droit au bénéfice d'une analyse erronée (ou dont il se révèle *a posteriori* qu'elle est divergente), tandis qu'il est reconnu pour l'exercice de la fonction juridictionnelle et qu'à cet égard une convergence peut être observée entre fonctions exécutive et juridictionnelle, reviendrait peut-être à méconnaître l'importance des contraintes qui, en certaines circonstances, pèsent sur l'action des autorités administratives.

26. Par ailleurs, et de manière plus générale, l'application rigoureuse et automatique d'une règle de l'unité de l'illégalité et de la faute amènerait le juge à s'engager dans une voie peu compatible avec l'évolution que connaît, dans de nombreux ordres juridiques, la fonction normative; il ne serait ainsi pas tenu compte d'un nouveau «mode de production du droit» et des contraintes qu'il fait peser sur certaines autorités administratives. Cette évolution se laisse notamment percevoir dans le domaine (aux enjeux considérables) des régulations économiques. Sans consacrer à cette problématique des développements fastidieux²⁷, on observera que, dans de nombreux cas, le législateur utilise, sans pour autant les définir avec précision, des notions qui conditionneront l'intervention d'autorités de régulation²⁸. Ces autorités sont appelées à reconnaître un contenu à ces notions légales; de la définition qu'elles en donneront (et des qualifications qu'elles retiendront, le cas échéant) dépendra la mise en œuvre des dispositions régissant les conditions et modalités d'intervention de ces autorités. Les actes de

19. «Faire ou ne pas faire».

20. K. STANGHERLIN, *op. cit.*, p. 616; H. VANDENBERGHE, "Overheidsaansprakelijkheid van de uitvoerende macht", *Overheidsaansprakelijkheid. Verslagboek Studiedag (24/05/2002)*, Leuven, 2002, p.1-70, spéc. p.13 et suivantes; I. OPDEBEEK, *Rechtsbescherming tegen het stilstaan van het bestuur*, Bruges, 1992, p. 22 et suivantes.

21. A l'instar de toute équation...

22. Si l'on en juge notamment par les ressources que peuvent éventuellement offrir à la partie préjudiciée les effets d'un arrêt d'annulation prononcé par le Conseil d'Etat.

23. M. LEROY, *op. cit.*, p. 654-655.

24. On ne perdra pas de vue, en effet, qu'en matière juridictionnelle, la mise en cause de la responsabilité est subordonnée au retrait, à la réformation ou à l'annulation de l'acte litigieux par une décision passée en force de chose jugée en raison de la violation d'une norme juridique établie (voy. Cass., arrêts des 19 décembre 1991 et 8 décembre 1994). Cette exigence n'est cependant pas posée à l'égard d'actes «illégaux» posés par une autorité exerçant une fonction administrative.

25. Voy. ci-dessus (n° 11), l'analyse proposée par monsieur le premier avocat général J.-Fr. LECTERCQ.

26. R.G.A.R., 1999, n° 13.095.

27. Voy. D. DE ROY et R. QUECK, "De la téléphonie vocale aux offres publiques d'acquisition – Vers un 'droit de la régulation'?", *J.T.*, 2003, p. 553 (notamment p. 555-556, n° 10-12).

28. Souvent qualifiées d'autorités administratives indépendantes.

ces autorités peuvent généralement faire l'objet de contrôles juridictionnels²⁹ qui porteront sur le respect soit des dispositions régissant leurs interventions³⁰, soit des dispositions contenant des notions que l'autorité administrative aura soin de définir ou à l'aide desquelles elle devra qualifier les faits soumis à sa connaissance³¹. Sans doute, l'erreur d'interprétation de la notion légale (ou de qualification des faits d'espèce susceptibles d'en relever) doit-elle – comme dans l'affaire qui a donné lieu à l'arrêt du 25 octobre 2004 – entraîner l'illégalité de la décision qui en est la conséquence; cependant, l'application d'une jurisprudence qui retiendrait comme nécessairement fautive la divergence d'interprétation de dispositions contenant des notions légales conditionnant les obligations de ces autorités administratives contraindrait celles-ci à l'immobilisme et vouerait à l'échec ce mode d'intervention des autorités publiques.

27. Loin d'épuiser les questions que peut susciter la lecture de l'arrêt rendu le 25 octobre 2004 par la Cour de cassation³², cette note succincte avait surtout pour but d'attirer l'attention sur une décision dont l'analyse, au regard de la jurisprudence de la Cour, ne doit pas se traduire en une conclusion manichéenne (attachement ou revirement) mais plutôt reposer sur une approche évolutive, que commande la spécificité des problèmes soulevés au travers des moyens de cassation. L'originalité de la question posée en l'espèce (et déjà pressentie par une partie de la doctrine) imposait effectivement à la Cour de préciser la portée et les limites de sa jurisprudence.

DAVID DE ROY
Référéndaire près la Cour de cassation³³
Chercheur à la Faculté de droit des F.U.N.D.P.

29. Exercés, selon les cas, par le Conseil d'Etat ou par les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire.

30. Dispositions déterminant l'objet et les modalités de leurs obligations d'agir ou de s'abstenir.

31. Un exemple intéressant de l'incidence que peut avoir une erreur dans l'interprétation d'une notion légale sur l'exercice des pouvoirs conférés à l'une de ces autorités de régulation est offert par un arrêt du Conseil d'Etat prononcé le 5 décembre 2001 (n° 101.503, S.A. T.V.I. / C.S.A. et Communauté française) (A.P.T., 2003, p. 253 et suivantes, avec obs. A. VAGMAN, "Autorité administrative indépendante, amendes administratives et diffusion de scènes de violence gratuite : réflexions autour de l'arrêt S.A. TVI prononcé le 5 décembre 2001 par le Conseil d'Etat", voy. spéc. p.295-299) : une sanction infligée à RTL-TVI par le Conseil supérieur de l'audiovisuel sur la base de l'article 22 d'un décret du 24 juillet 1997, l'avait été pour violation de l'interdiction de diffuser des scènes de violence gratuite. L'exercice du pouvoir de sanction du C.S.A. contraignait cette autorité à qualifier préalablement les faits dont elle avait connaissance au regard des notions visées par le décret. L'unique moyen d'annulation faisait grief au C.S.A. d'avoir commis une erreur de qualification des faits au regard de la notion de «diffusion de violence gratuite». Accueillant ce moyen et retenant l'erreur de qualification (qui se traduit par une violation de l'article 24^{quater}), le Conseil d'Etat annule la décision infligeant la sanction sur la base de l'article 22 (qui déterminait les obligations du C.S.A.), alors que celui-ci n'avait pas directement, mais par voie de conséquence, violé cette dernière disposition.

32. Ainsi se demandera-t-on sans doute encore si l'indulgence témoignée à l'égard de l'autorité administrative (dont l'acte illégal n'est pas nécessairement considéré comme fautif) ne devrait pas également bénéficier à l'administré qui se méprend sur l'interprétation de règles de droit ou la qualification de faits le concernant (voy.cf., à ce propos, les obs. de R.-O. DALCQ, sous l'arrêt rendu par la Cour le 26 juin 1998, R.G.A.R., 1999, n° 13.095); poser cette question contraint inévitablement à avoir égard à l'inégalité fondamentale qui caractérise les rapports entre l'administration et les administrés et qui justifie qu'aient été mis en place les modes de protection juridictionnelle sur lesquels repose notre système de contentieux administratif (voy., à ce propos, P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, 2^e édition, Bruxelles, 2002, p. 25).

33. Ces observations engagent leur auteur à titre strictement personnel.